ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVIII SECTIO G 2001

Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

WOJCIECH TARAS

Образование территориального самоуправления в Польше в 1990–2000 годы

Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2000

Реформы государственного строя, в том числе и государственной администрации, являются предметом непрекращающегося интереса юридических наук. Для человека, не занимающегося каждый день реформами, анализ их составляет много трудностей, а толкование реформ проводимых в Польше трудности эти увеличивает многократно. Основную трудность представляет уже ответ на вопрос, проводились ли в Польше в течение последних десяти лет реформы или только изменения структур администрации. Если принять, что конечным результатом реформы государственной администрации является достижение програжданского образа мышления служащих а также улучшение отношения к администрации, то мы имели дело или с изменениями или прошло слишком короткое время необхдимое для совершвмия более полной оценки. Для сокращения дальниейших рассуждений я использую общее понятие реформа. Оценка преобразований проведённых в 1990 и 1998 гг. непосредственно зависит от политических всглядов отдельных партийных центров, исследовательских единиц, а даже от отдельных научных работников. Доказательством данного выше тезиса является постоянный процесс изменений в нескольких областях государственной жизни (территопиальнове управление государства, территориальное деление страны, положение государственных служащих, государственное высшее образование) поддерживаемый изменяющимися группами правителей, из которых каждая наступающая отвергала достижения предыдущей, по правилу для достижения непосредственной поддержки общества. Не существовала и не существует конечная

модель государственной администрации, к осуществлению которой стремились бы отдельные политические партии, и поэтому каждая из них начинает реформы сначала. В результате, совершенная здесь оценка реформ территориального самоуправления, может иметь только частичный и субъективный характер[1].

Оппозиционные по отношению к коммунистической партии подпольные структуры были созданы в 1967 году после подавления Гражданской милицией (Милицией Обывательской) рабочих выступлений против необоснованным повышениям цен на продовольствие. Необходимо подчеркнуть, что политические программы оппозиционных группировок на первом плане ставили расторжение узов подчинённости СССР, а также демократизацию общественной жизни (свободу слова и печати, объединения, совести и вероисповедания), а немного внимания уделяли хозяйственным реформам и внутреннему строю государства. Вообще говоря, территориальное самоуправление вместе с трудовым самоуправлением, профессиональными союзами и объединениями граждан должно было быть только средством расширения свободы граждан. Лишь програмное решение I Национального съезда независимого самоуправляемого профессионального союза „Солидарность" упоминало о самостоятельных единицах территориального управления, отделенных от государства по организации, финансам и праву, однако главный упор был сделан на создание трудового самоуправления. Сегодня считается, что такая идея имела своё обоснование по убеждениям властей „Солидарности", так как они представляют всё общество, и поэтому существование отдельных представителей местных интересов считалось ненужным. Необходимость децентрализации государства замечали только второстепенные оппизиционные организации, напр. Движение Молодой Польши или авторы сосредоточены вокруг незаконного журнала „Братняк", которые считали, что изменение властей должно наступить в реультате упразднения национальных советов и призвания территориального самоуправления, а не путём постепенной демократизации существующих до сих пор структур государства[2].

В периоде, наступающем после введения военного положения (13 декабря 1981 г.) большинство оппозиционных группировок отрицательно относилось к восстановлению территориального самоуправления. Исключением были либеральные группировки, которые видели в территориальном самоуправлении противовес для всевластия социалистического государства. Они предлагали создать единицы территориального самоуправ-

[1] W. Taras: *Changes in Polish Public Administration 1989–1992*, „Public Administration" 1993, nr 1–2.

[2] K. M. Ujazdowski: *Opozycja demokratyczna i „Solidarność" wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 5.

ления на уровне общины а также на уровне воеводства (области), которое тогда имело бы самоуправленческо-правительственный характер, так как законодательным органом был бы совет воеводства, а исполнительным воевода назначенный премьер-министром.

Созыв совещаний Круглого стола (6 февраля – 5 апреля 1989 г.) должен был дать ответ на вопрос о будущвй структуре местной власти в государстве. Переговоры между представителями правительственной стороны и представителями представляющими большинство тогдашней оппозиции велись в рамках Коллегии по Территориальному Самоуправлению.

Оппозиционная сторона „Солидарности" сильно подчёркивала необходимость децентрализации государства в виде основания самоуправления представляющего местное общество и независимого от органов центральной власти. Она считала Национальные советы (Рады Народове) элементом однородной и централизованной государственной власти, обвиняла их в происхождении из недемократических выборов, в некомпетентности, в отсутствии собственного имущества и в бюрократичности служащих. Изменение взглядов „Солидарности" на необходимость существования территориального самоуправнления связано было с надеждой на захвачение власти в советах после самоуправленческих выборов, а также с растущим в ней влиянием либеральных группировок. Итак, она предложила воссоздание территориального самоуправления в единицах основного уровня (общины – гмины), передачу им имения для свободного хозяйствования а также обработку чётких критериев финансирования их деятельности, ограничение надзора государства лишь к контролю законности действования органов общины, как и гарантию самоуправленческим единицам права охраны их интересов перед независимыми судами. Правительственная сторона переговоров за Круглым Столом не была согласна ввести территориальное самоуправление, правильно предвидя, что осуществление вышеназванных предложений это была бы для неё быстрая потеря власти в территориальных органах. Поэтому она предлагала взамен расширить компетенции национальных властей при одновременном придерживании принципа единой государственной власти. Расхождений между участниками совещаний не удалось избежать, и поэтому в конечном счёте результаты работы Коллектива были небольшими[3].

Выигрыш парламентских выборов „Солидарностью" (июнь 1989 г.), а также образование правительства первым некоммунистическим премьером Тадеушом Мазовецким (сентябрь 1989 г.) открыл путь к введению учреждения территориального самоуправления после сорока лет существования единых структур национальных советов. Закон от 8 марта 1990 г.

[3] K. Trembicka: *Okrągły Stół w Polsce (koncepcje samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 4.

о территориальном самоуправлении (Журнал Законов РП № 16, поз. 95, с 1 января 199 г. закон имеет заглавие: об общинном самоуправлении – Журнал Законов РП за 1998 г. № 162, поз. 1125), а также закон от 22 марта 1990 г. о территориальных органах правительственной общей администрации (Журнал Законов РП № 21, поз. 123) превратили единую и централизованную администрацию в дуалистическую правительственно-самоуправленческую государственную администрацию.

Реформа территориального самоуправления была ограничена лишь к самому низкому уровню управления государством (община – гмина). На региональном уровне (воеводство) существовало только представительство общин в виде самоуправленческого сеймика, но не происходило оно однако из всеобщих выборов как советы общин, а из средних выборов: общины данного воеводства посылали делегатом своих представителей в сиймик. Полномочния этого сверхместного представительства общин были очень узкими и ограничивались к облегчению обмена информацией и опытов между общинами или высказыванию своего мнения о кандидате на должность воеводы. Самоуправленческий сеймик не обладал полномочиями контрольных советов и не мог влиять на их направление действия. Общая правительственная администрация в воеводстве состоит из воеводы, назначенного премьером, а также из подчинённых ему руководителей районных учреждений работающих на территории новых единиц территориального деления (267 районов), из которых каждая охватывала по правилу до десяти общин. На уровне общины не существовала общая правительственная администрация, а задачи правительства реализовались общинами после обеспечения центром достаточных финансовых средств. Рядом с общей администрацией работали местные правительственные специальные службы такие как полиция, финансовая, лесная, морская администрация или пробирная палата. Воевода контролировал деятельностью органов общин, но только по отношению её соответствия законам[4].

Первые годы деятельности территориального самоуправления дали основание к формулированию дифференцированных оценок результатов реформы местной власти проведённой в 1990 году. В целом упрекали создателей реформы в отсутствии единого представления о строе государства, которого частью является территориальное самоуправление, в небрежности во время подготовки проектов законов, в слишком узком круге компетентности общины а также в починении значительной части доходов самоуправления от воли центральных органов[5]. Несколько проблем, с какими встречилось самоуправление на начальном этапе своей деятельности заслуживает более точного анализа.

[4] B. Zawadzka: *Samorząd terytorialny w świetle regulacji ustawowych*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 8.

[5] J. Regulski: *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Реформу 1990 года проведено под лозунгом: самоуправление это полная самостоятельность общины. С точки зрения юридических наук это ошибочный тезис, так как община никогда не будет пониматься как субъект отдельный от государства, тем более остающаяся с ним в конфликкте. С точки зрения положений самостоятельность действия общин ограничивается тремя основными факторами: компетенциями данными законом, бюджетом, а также надзором ведённым правительственной администрацией.

Реформа не передала общинам многих полномочий, чтобы удовлетворять нужды жителей. Как раз наоборот, общины получили прежде всего дела требующие от них выдачи административных актов, то есть органы общины понимаются как органы правительственной администрации. Зато значительная часть компетенции позволяющих общинам оформлять местные дела осталась в компетенции правителственной администрации. В анализах можно найти высказывания, что по справнению с национальными советами территориальное самоуправление потеряло в пользу государства большую часть полномочий. Обязывающие правила не давали органам общины полномочий создавать местные положения на основании законного общего полномочия выполнять собственные задачи, итак, община могла издавать собственные положения на таких же основах как правительственная администрация. В результате небольшие компетенции и отсутствие действенных юридических средств для их реализации органичивали значительным образом самостоятельность общин[6].

Основные значение для деятельности каждого субъекта имеют его собственные доходы. Доходы общин не были значительными, хотя бы из-за финансовых трудностей государства таких как снижение промышленного производства на 4,4% в течение 1990 г., или рост инфляции на 32% в течение первых трёх месяцев 1991 г. В таком положении общины не были в состоянии осуществлять положенные на них задачи по прямым причинам нехватки денег. Это было особенно ощутимо в области охраны натуральной спеды, государственной безопасности и просвещения. Плохое финансовое положение общин заставляло их однако искать новые источники дохода, более бережно относиться к имеющимся спердствам и ближе сотрудничать с жителями. Внешним результатом таких положительных действий было чаще всего основание коммунальных предприатий. Некоторые общины вели бесперспективную финансовую политику чрезмерно повышая платы в коммунальных квартирах и торговых пунктах, тормозили этим хозяйственную активность жителей, другие продавали коммунальное имущество без плана[7].

---

[6] A. T. Kowalewski: *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2.

[7] M. Kulesza: *Zagrożenia reformy (w sprawie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2.

В юридической литературе частым называемым средством ограничения самостоятельности территориального самоуправления является надзор проводимый органами государства. На самом деле фактор этот ограничивает деятельность общин в намного меньшей степени, чем два названных раньше. Община не может вполне освободиться от зависимости государства, и законы довольно точно должны определать положения, в которых правительственная администрация может вмешиваться в деятельность общины. Существующая до сих пор судебная практика Верховного администратовного суда во многих случаях подтвердила правильность применения средств надзора воеводами и правильность мнения, что в случае применения надзора община может всегда искать юридическую помощь у независимого суда[8].

Подытоживая вышесказанное о первых годах территориального самоуправления применим результаты исследований общественного опроса проведённого в 1994 г. Центром изучения территориального самоуправления и местного развития Варшавского университета. На вопрос о степени самоуправления общины свыше 50% опрошенных ответило, что она самоуправляющаяся, 17,3% отметило, что она зависит от центральных органов, а 30% на эту темо не выражало своего мнения. Это значит, что почти третья часть жителей общины равнодушно относится как к изменениям относящимся к строю, так и к деятельности администрационных органов самого низкого и самого близкого гражданам уровня. Этот волнующий факт авторы опроса объясняют недостаточной информацией на тему местных властей и подчёркивают пагубность общественного равнодушия к процессам демократизации государства. Вопрос о субъекте, который должен влиять решительным образом на местные дела, принёс результат, которого следовало ожидать, так как 68% опрошенных ответило, что это должны быть жители общины и избраны ими депутаты. А вопрос о действительном влиянии на дела общины принёс интересный результат, так как 20% решило, что это центральная власть. Из комментария авторов следует, что отрицательное или равнодушное отношение к территориальному самоуправлению имеет свое обоснование в отрицательных явлениях связанных с представительской демократией таких как неумелость принимать решения, непрофессиональность деятелей самоуправления или заметнове всем партийное предпочтение друзей при назначании должностей в администрации. Выявлению плохой работы самоуправления в большой степени способствовала печать, особенно общинная, образованная часто журналистами-любителями, местные объединения или даже сами управления общин. Критическое положение жителей к общинным властям нашло выражение в ответе на вопрос,

[8] B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

заботятся ли органы общины о людях проживающих в данной местности, так как прямо 39,9% ответов было отруцательны. На вопрос имеют ли они влияние на дела гмины и действие местных властей 53,8% опрошенных сказало, что нет. В 1994 г. был поставлен вопрос о необходимости введения нового уровня территориального деления, среднего между общиной и воеводством, не уточняя, имели бы ли районные (повятовые) власти правительственный и самоуправленческий характер. За районы высказался неполный 31% опрошенных, против 44%, остальная часть не выражала своего мнения по этому делу. При случае проведения опроса подчёркивалось высокую цену операции восстановления повятов упразднённых в 1975 г., к тому же при отсутствии неоходимых финансовых средств в бюджете государства, когда существует много более важных общественных нужд, как например пенсионная реформа или реформа здравоохранения. Повсеместно обращалось внимание на необходимость укрепления положениа общины, как по компетенциям так и по постоянным доходам[9].

Во второй половиние девяностых лет положительные результаты самоуправленческой реформы стали более заметными. Появился новый слой самоуправленческих работников, которые опытными ставали в практической деятельности, в выборах чаще голосовали за проверенных людей, а не за политические партии, укреплялось юридическое положение территориального самоуправления в государстве. Самым большим достижением самоуправления общинного уровня стал безусловно рост доли собственных доходов в бюджетных расходах, что во всё большей степени освобождало общинные советы от зависимости центральных дотаций. Непрерывные поступления собственных финансовых средств позволяли советом общин рационально планировать местные капиталовложения (водопровод и канализация, очистные станции, городская коммуникация, эстетический вид улиц), в чём пользу для себя видел каждый житель общины, до сих пор отрицательно или равнодушно относящийся к обинным властям. В связи с этим можно принять, что введение территориального самоуправления на уровне общины оказалось наиболее благополучной реформой в государстве после 1989 г.[10]

В парламентских выборах в 1993 г. победили два политических лагеря выходящие из партии периода реального социализма. Союз демократической левицы (Союш Левицы Демократичной) и Польские национальные сторонники (Польске Стронництво Людове). Первый из них не был заинтересован изменениями территориального деления из-за значитель-

[9] *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, red. A. Piekara, Warszawa 1995.

[10] A. H. Dawson: *The Transformation of Polish Local Government*, „Public Administration" 1999, nr 4.

ного политического влияния в воеводствах, зато второй противостоял созданию повятов, так как его сила была основана на перевесе голосов в деревенских общинах, и поэтому он не свог бы получить перевеса в повятах, которых местопребывание находилось бы в маленньких городах. Из-за представленных причин правительство решилось однако на поготовку так называемой экспериментальной программы, согласно которой 46 ольших готодов могло перехватывать полномочия от воеводов и начальников районных отделов по делам подрено определённым в законе от 24 ноября 1995 г. об изменении сферы деятельности некоторых городов а также городских зонах публичных услуг (Журнал Законов РП № 141, поз. 692). Экспериментальная программа должна была правительству дать возможность собрать данные на тему формы будущих единиц территориального самоуправления выше гмины. В виде альтернативы для повятов предложили самоуправляющееся воеводство и сильные общины вместе с их добровольными союзами. Конституция Речипосполитой Польской от 2 апреля 1997 г. (Журнал Законов РП № 78, поз. 48) основной самоуправляющейся единицей территориального самоуправления считает общину (ст. 164, пкт. 1), а другие единицы самоуправления (выше местных) должен был определить более поздный закон.

Победа правых группировок в парламентских выборах в 1997 г. открыла путь к дальнейшей расстройке единиц территориального самоуправления. Не была это однако цель сама по себе, но часть большей программы „исправления государства" охватывающего также проведение реформ в здравоохранении, просвешении и социальных страховках. Юридической основной процесса реформирования строя государства было постановление нп. 101 Совета Министров от 23 декабря 1997 г. по делу принципов подготовки и проведения реформы государственной администрации (неопубликовано). Для координации действий реформирующих строй государства постановлением Совета Министров от 9 декабря 1997 г. (Журнал Законов РП № 146, поз. 985) создано должность Уполномоченного правительства по делам структурных реформ государства (упразднённую решением Совета Министров от 30 декабря 1998 г., (Журнал Законов РП № 165, поз. 1202), а также призвано Совет структурных реформ государства как консультационный орган премьера (ремение № 3 Председателя Совета Министров от 27 января 1998 г.; оба постановления не были опубликованы). Кроме того Председатель Совета Министров создал Междуведомственный коллектив по внедрению реформы государственной администрации (постановление № 32 от 12 мая 1998 г., непубликовано). Признание такого коллектива было нужным, так как подготовка и практическое внедрение реформы принадлежало к обязанностям каждого министра отвечающего за данную область административной жизни, а за умелое внедрение целой программы реформы строя администрации

отвечал Министр внутренних дел и администрации, который должен был иметь соответствующие средства для координации действия других министров[11].

Реформу государственной администрации проведено в четырёх этапах. Первый этап (декабр 1997 г. – лето 1998 г.) охватывал подготовку правительством проектов законов о самоуправлении воеводства а также о правительственной администрации в воеводстве, как и разработку мнения на тему депутатского проекта закона о районном самоуправлении. Все три законы были приняты 5 июня 1998 г. (Журнал Законов РП № 91, поз. 576, 577 и 578). Кроме того приготовлено проект Положения о выборах в советы общин, советы районов (поватов) и сеймики воеводств (закон принято 16 июля 1998 г., Журнал Законов РП № 95, поз. 602), а также проект закона об изменении законов определяющих полномочия органов государственной администрации в связи с государственной реформой государства (закон принято 24 июля 1998 г., Журнал Законов РП № 106, поз. 668). Вконце, после резких споров и многократном изменении взглядов отдельных политических партий Сейм принял 24 июля 1998 г. закон о введении основного триступечатого территориального деления государства (Журнал Законов РП № 96, поз. 603). Второй этап реформы касался децентрализации государственных финансов, и принято два закона от 26 нояря 1998 г. о доходах единиц территориального самоуправления в 1999 и 2000 годах (Журнал Законов РП № 150, поз. 983) и о государственных финансах (Журнал Законов РП № 155, поз. 1014). Третий этап был связан с внедрением администрационной реформы и касался подготовки проекта закона Правила вводящие законы реформирующие государственную администрацию (закон принято 13 октября 1998 г., Журнал Законов РП № 133, поз. 872). Последний этап охватывал подготовку проектов законов вводящих необходимые исправления и пополнения в существующее законодательство (закон от 29 декабря 1998 г. об изменении некоторых законов в связи с внедрением структурной реформы государства, Журнал Законов РП № 162, поз. 1126)[12].

Самый трудный этап проведённой в 1998 г. структурной реформы государств это несомненно подготовка карты территориального деления страны. Уже в 1993 г. правительство провозгласило карту 300 районов (повятов), что встретилось с резкой реакцией оппозиционных партий (Союш Левицы Демократической и Польское Стронництво Людове) а также многих местных группировок. Карта из 1998 г. разделяла страну на 12 воеводств (перед 49 существующими до сих пор) и около 300 районов

---

[11] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, nr 1.

[12] M. Kulesza: *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do spraw Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 7–8.

(повятов). Критические голоса сосредоточивались прежде всего на процессе приготовления нового деления (отсутствие необходимой информации, решение о существовании районов без широкой дискусии). Высказывались опасения, призвание уровня выше общин (повят) не приведёт ли к лишению общин существующих до сих пор полномочий и средств из центрального бюджета. Аргументуровали, что не должны предприниматься основные реформы, если не исчерпались возможности улучшения деятельности общин (дифференциация их полномочий, создание междуобщинных союзов, перенятие полномочий от правительственной администрации, особенно районной). Началась настоящая война за количество воеводств (от 8 до 49) и их столицы, в которую включился Католический костёл требуя создания ченстоховского воеводства из-за факта, что Ченстохова это самое популярное место поломничества в Польше. Непоследовательность правительства привела в результате к созданию 16 воеводств (перед изменениями территориального разделения проведёнными в 1975 г. их было 17), по хозяйству и демографии более слабых, чем те, которые планировали образовать в первоначальном варианте. Стоит напомнить, что до конца 2000 г. Канцелярия Председателя Совета Министров будет принимать заявления по измнениям в настоящем территориальном делении страны, и поэтому трудно считать этот процесс законченным (ст. 7 закона о введении основного трёхступенчатого территориального деления государства)[13].

С момента проведения выборов в законодательные органы всех трёх уровней территориального самоуправления (11 октября 1998 г.) и с введения в действие законов совершающиих реформы строя государства (1 января 1999 г.) прошли уже два года, значит можно попытаться изложить первые оценки реформы, какие появились на страницах научной и публицистической печати.

Оценка разделения страны на воеводства не может быть положительной. Образование 16 воеводств как результат политического компромисса обозначает прежде всего: существование трёх очень слабых регионов (любуске, опольске, свентокшиске), нерешение многих конфликтых положений между конкурирующими друг с другом местностями в рамках одного воеводства а также увеличение количества воевоств, с двух до пяти, не имеющих непосредственного контакта с государственной границей. Опасения рождает значительное расслоение хозяйственного потенциала отдельных воеводств, например собственные доходы мазовецкого воеводства это 104 PLN на душу населения (около 25 USD), а любинского и подляского составляют только 47 PLN на душу (немного выше 11 USD). Подобным образом происходит с уровнем безработицы, в шлонском

[13] T. Fuks: *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 4.

воеводстве он составляет 6,2%, а в варминско-мазурском воеводстве прямо 18,9%, при среднем уровне в стране 9,8%. Из исследований проведённых проф. Ельжбетой Высоцкой вытекает, что самые сильные это малопольское, дольношлонское и поморское воеводства, а самые слабые это свентокшиское, любельское и подляское. Стоит помнить о том, что им слабее регион, тем больше полномочий он сможет перенять от центральных властей. Слабое воеводство обозначает таким образом замедление процесса децентрализации государства. Нет сомнения в том, что правительство должно заниматься самыми важными направлениями расвития государства, его защитой и осуществлением гражданских законов, остальные могут передаватьяв или министрам или местным властям регионального уровня. Центральный уровень управления государством (правительство, министры, начальники центральных отделов) всё держит слишком много полномочий, чтобы их умело реализовать. Хорошо отмечается необходимость реформы центра государства соединённой с децентрализацией заданий с единичным характером, как выдача администрационных решений и заданий лишённых политических элементов. Принятие закона от 8 августа 1996 г. об организации и порядке работы Совета Министров а также сфере действия министров (Журнал Законов РП № 106, поз. 492) и закона от 4 сентября 1997 г. об отделах правительственной администрации (Журнал Законов РП № 141, поз. 943) не принесло ещё положительных результатов[14].

Введение районов (повятов) тоже рождает опасения и возражения. Повсеместно считает, что политические компомиссы и уступчивость правительства перед местным группам нажима привели к созданию слишком большого количества районов (повятов) (308 районов и 65 городов на правах района, в том числе 38 районов и 4 города в самом большом мазовецком воеводстве, 17 повятов и 19 городов в млонском воеводстве а также 11 районов и 1 город в опольском воеводстве; решение Совета Министров от 7 августа 1998 г. по делу образования повятов; Журнал Законов РП № 10, поз. 652). По этому поводу часто заявляются предложения ограничения их количества до около 100 единиц, ввиду низкого хозяйственного потенциала многих районов или расточительности финансовых и материальных средств а также квалификации служащих в связи с образованием района, который охватывает всего только несколько общин. Надо отметить, что исключение единиц территориального самоуправления слабых по хозяйству относится также к общинам (сейчас 2489 единиц, в том числе 325 общин в мазовецком воеводстве и только 71 община в опольском воеводстве). Необходимость укрепления самого

[14] E. Wysocka: *Nowa regionalizacja Polski – próba oceny*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 12.

низкого уровня территориального деления по полномочиям и постоянным доходам из собственных источников, независимых от центрального бюджета остаётся всё основным предложением как теоретиков права и экономии так и местных деятелей самоуправления. Между тем, в городаь, которые до реформы 1998 г. были столицами воеводств (сегодня это районы – повяты) создано прямо 592 отдела загородных разных воеводских учреждений, что ставит под вопрос верность одного из лозунгов реформы о сокращении занятости в государственной администрации, так как количество работников правительственной и самоуправленческой администрации этих городов возросло[15].

Невозможно сегодня предвидеть как будет действовать территориальное самоуправление через несколько лет, так же как трудно высказываться о политическом и хозяйственном будущем Польши. Верным является то, что введено его на всех трёх уровнях управления государством. Радует факт, что работники органов самоуправления предринимают менее или более удачные попытки разрешения трудностей касающихся жителей. Волнует другой факт, что одной из причин слабости территориального самоуправления является то, что гражданин более отождествляет себя с государством и то понимаемым поверхностно как правительство (центральная власть), чем с самоуправлением понимаемым как самоопределяющая собственную жизнь община жителей[16].

STRESZCZENIE

Artykuł jest skróconą wersją referatu wygłoszonego w Mińsku (marzec 2000 r.) na spotkaniu z pracownikami i studentami białoruskich jednostek naukowych. Zawiera próbę przeprowadzenia analizy różnorodnych przyczyn wprowadzenia w życie poszczególnych etapów tworzenia i reformowania systemu samorządu terytorialnego w Polsce, jak również ocenę spójności prawa samorządowego. Ponadto koncentruje się na przedstawieniu społecznego odbioru reform samorządowych. Przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu gminy po 40 latach istnienia jednolitych struktur rad narodowych należy uznać za jedną z najbardziej udanych reform po 1989 r.

[15] M. Henzler: *Osłona dymna*, „Polityka" 2000, nr 11.

[16] P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski: *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1–2.